Deutscher Bundestag **Drucksache 15/1475**

15. Wahlperiode 08. 08. 2003

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Andreas Storm, Annette Widmann-Mauz, Hildegard Müller, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 15/1290 –

Bilanz nach einem Jahr „Gesetz zur Zahlbarmachung von Renten aus Beschäftigungen in einem Ghetto"

Vorbemerkung der Fragesteller

Im Sommer letzten Jahres ist fraktionsübergreifend das Gesetz zur Zahlbarmachung von Renten aus Beschäftigungen in einem Ghetto und zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch (ZRBG) vom 20. Juni 2002 (BGBl. I S. 2074) vom Deutschen Bundestag beschlossen worden. Mit dem Gesetz sollten u. a. zwei Entscheidungen des Bundessozialgerichts umgesetzt werden, nach denen eine während des Zweiten Weltkrieges im Ghetto aufgenommene Tätigkeit, z. B. im Ghetto Lodz, die Voraussetzung einer Beschäftigung erfüllen kann und daher als Beitragszeit in der gesetzlichen Rentenversicherung anzuerkennen ist. Darüber hinaus sollte abweichend von den Auslandszahlungsvorschriften die Zahlung der auf Ghetto-Beitragszeiten beruhenden Rentenansprüche auch ohne Bundesgebiets-Beitragszeiten in das Ausland ermöglicht werden. Die maßgebenden Bestimmungen sind rückwirkend zum 1. Juli 1997 in Kraft getreten.

Im Zusammenhang mit der Anwendung des Gesetzes sind von betroffenen Verfolgten Einwände erhoben worden. Offenbar gibt es eine Diskrepanz zwischen dem Anliegen des Gesetzes und seiner Anwendung in der Praxis. Deshalb besteht vor allem angesichts des Alters und des schweren Schicksals der Betroffenen Klärungsbedarf.

1. Wie viele Anträge auf Leistungen nach dem ZRBG wurden bisher gestellt?

   Wie viele Anträge wurden bewilligt, wie viele abgelehnt?

   Wie viele Widerspruchsverfahren bzw. Verfahren vor den Sozialgerichten sind eingeleitet worden?

Nach Auskunft des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) und der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) wurden bisher insgesamt 43 380 Anträge auf Leistungen nach dem ZRBG gestellt. Bei der Landesversicherungsanstalt (LVA) Rheinprovinz liegen darüber hinaus weitere

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung vom 7. August 2003 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

etwa 2 500 Anträge vor, die wegen unvollständiger Personalien noch nicht registrierfähig sind. Die israelische Nationalversicherung hat mitgeteilt, dass dort noch ca. 12 000 Anträge vorliegen.

Bei den befragten Rentenversicherungsträgern wurden bisher 1 886 Anträge bewilligt, während 5 539 Anträge abgelehnt wurden.

Streitverfahren im Zusammenhang mit dem ZRBG werden statistisch nicht gesondert erfasst. Nach überschlägiger Sichtung der LVAen und der Bundesknappschaft kann von etwa 1 350 Widerspruchsverfahren, 85 Verfahren in der 1. Instanz und 20 Verfahren in der 2. Instanz ausgegangen werden.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die genannten Zahlen noch keine Rückschlüsse auf die endgültige Bewilligungsquote zulassen, weil die meisten Anträge noch bearbeitet werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sehr viele Anträge erst kurz vor Ablauf der Antragsfrist gestellt wurden und daher die Bearbeitung erst vor wenigen Wochen aufgenommen werden konnte.

2. Von wie vielen Berechtigten ist die Bundesregierung bei Verabschiedung des ZRBG ausgegangen?

   Wie hoch waren die prognostizierten Mehrausgaben für die gesetzliche Rentenversicherung?

   Wie hoch sind die tatsächlichen Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung durch die nach dem ZRBG bewilligten Renten?

Eine Quantifizierung der Zahl der Berechtigten nach dem ZRBG war weder bei den Vorarbeiten noch bei der Verabschiedung des Gesetzes möglich.

Wegen der unsicheren Datenlage wurde daher lediglich davon ausgegangen, dass sich für je 1 000 Berechtigte jährliche Mehrausgaben in Höhe von rund 1,6 Mio. Euro ergeben. Für die rückwirkende Zahlung ab Juli 1997 bis Mitte 2002 wurden für je 1 000 Berechtigte Aufwendungen in Höhe von rund 8 Mio. Euro unterstellt.

Derzeit belaufen sich die jährlichen Aufwendungen für 1 886 Berechtigte auf 5,6 Mio. Euro. Durch die Nachzahlungen für die Zeit ab 1. Juli 1997 sind Aufwendungen in Höhe von rd. 33,5 Mio. Euro entstanden.

3. Wurden die möglichen Anspruchsberechtigten, die sich vorwiegend im Ausland aufhalten, ausreichend auf das Gesetz hingewiesen?

   Auf welche Weise hat die Bundesregierung die Betroffenen informiert, auf welche Weise hat die gesetzliche Rentenversicherung die Betroffenen informiert?

Die Antragszahlen bei den Rentenversicherungsträgern zeigen, dass die Neuregelungen des ZRBG schon bald nach dessen Verabschiedung durch den Deutschen Bundestag bekannt geworden sind.

Das Auswärtige Amt hat nach Inkrafttreten des ZRBG eine von der BfA erstellte und mit dem VDR abgestimmte Sonderinformation zum ZRBG in deutscher und englischer Sprache sowie eine Kurzinformation in russischer Sprache den Auslandsvertretungen übersandt und diese gebeten, die Informationen in geeigneter Weise den Betroffenen zur Kenntnis zu geben. Die Auslandsvertretungen haben verschiedene Maßnahmen zur Bekanntmachung des ZRBG getroffen. Dazu gehören die Unterrichtung von Opferverbänden, die Herausgabe von Presseerklärungen, die Veröffentlichung auf den Internetseiten der Vertretungen sowie die Bereithaltung der Informationen für Besucher und der Aushang in Besucher- und Warteräumen.

Auch in Deutschland sind Verfolgtenverbände, z. B. die Jewish Claims Conference, über die Regelungen des ZRBG ausführlich unterrichtet worden. Die Rentenversicherungsträger haben darüber hinaus auch Einzelpersonen die genannte Sonderinformation in deutscher und englischer Sprache zur Verfügung gestellt.

4. Trifft es zu, dass sich das ZRBG auf Bestandsrenten in aller Regel nicht auswirkt, weil die Zeiten des Ghettoaufenthaltes in der Rente bereits als sog. Ersatzzeit berücksichtigt worden sind und deren Bewertung in der ganz überwiegenden Mehrzahl der Fälle zu einer höheren Rente führt als bei einer Berücksichtigung der Ghetto-Beitragszeit nach dem ZRBG?

   Ist dies aus Sicht der Bundesregierung in der Begründung zum Gesetzentwurf ausreichend deutlich geworden?

Der Zwangsaufenthalt in einem Ghetto stellt in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) der Bundesrepublik Deutschland bereits seit über 50 Jahren einen Ersatzzeittatbestand dar. Im Rentenreformgesetz von 1957 und später im Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Vorschriften über die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts in der Sozialversicherung (WGSVG) waren Verfolgungsersatzzeiten für Versicherte ein Kernstück der rentenrechtlichen Wiedergutmachung. Die im Zusammenhang mit der Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts in der GRV eingeführten Regelungen zur Berücksichtigung von Verfolgungsersatzzeiten haben vor Inkrafttreten des ZRBG bei der weit überwiegenden Zahl der Berechtigten zu höheren Rentenansprüchen geführt, als sie aufgrund des ZRBG möglich sind.

Probleme ergaben sich allerdings in den Fällen, in denen es mangels anderer Beitragszeiten außerhalb des Ghettos an der „Versicherteneigenschaft“ fehlte. In diesen Fällen wurde bis zur Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG) im Jahr 1997 von Zwangsarbeit ausgegangen, so dass keine Ersatzzeiten anerkannt werden konnten. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird hinsichtlich dieser Problemlage ausdrücklich darauf hingewiesen, dass in der Zeit vor dieser Rechtsprechung „allein aufgrund der erzwungenen Arbeitsleistung eine Rentenzahlung aus der Gesetzlichen Rentenversicherung nicht in Betracht kam“ (Bundestagsdrucksache 14/8583, S. 5).

Im Hinblick auf das Alter der Betroffenen hätte die Eröffnung neuer Nachzahlungsmöglichkeiten mit dem Ziel, für Beschäftigungszeiten in einem Ghetto auch Leistungen ins Ausland zahlbar zu machen, und das seit 1992 geltende Auslandsrentenrecht vergleichsweise hohe Vorleistungen erfordert, die den Betroffenen nicht zuzumuten gewesen wären. Für diese Verfolgten, „die alle bereits das für die Regelaltersrente geltende Alter von 65 Jahren – teils erheblich – überschritten haben, (wird) im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung Neuland betreten“ (Bundestagsdrucksache 14/8583, S. 5).

5. Wie beurteilt die Bundesregierung die Haltung der israelischen Sozialversicherung, wonach es eine große Anzahl von Bestandsrentnern gibt, die, wenn das ZRBG auf sie anwendbar wäre, eine höhere Rente erhalten würden (z. B. Frauen, die nur eine Kleinstrente aus Kindererziehungszeiten erhalten, oder Versicherte mit sog. Minirenten aus freiwilligen Beiträgen)?

   Wird dem Charakter des ZRBG nach Einschätzung der Bundesregierung im Rahmen der Wiedergutmachungsgesetze, wie auch aus § 1 Abs. 2 ZRBG deutlich wird, ausreichend Genüge getan?

   Sieht die Bundesregierung in diesem Zusammenhang gesetzlichen Handlungsbedarf (z. B. durch eine Ausnahmeregelung zu § 306 SGB VI)?

Es trifft zu, dass es Bestandsrentner gibt, bei denen die Anwendung des ZRBG zu einer höheren Rente führen würde. Es handelt sich dabei allerdings um eine

relativ kleine Anzahl von Rentenberechtigten im Verhältnis zur Anzahl der Rentner, bei denen der Zwangsaufenthalt in einem Ghetto als Ersatzzeit anerkannt und höher als eine Beitragszeit bewertet worden ist.

Soweit durch das ZRBG keine besonderen rentenrechtlichen Regelungen getroffen werden, gelten die allgemeinen Regelungen des WGSVG und des SGB VI. Zu den geltenden Regelungen gehört damit auch die Vorschrift des § 306 SGB VI, die sicherstellt, dass Rechtsänderungen nicht zur Neufeststellung von Bestandsrenten und damit weder zu Rentenminderungen noch zu Rentenerhöhungen führen.

Eine Änderung des ZRBG mit dem Ergebnis, die Regelung des § 306 SGB VI nicht mehr anzuwenden, würde zu einer großen Zahl von Überprüfungsanträgen führen, wobei aber nur ein sehr kleiner Teil der Antragsteller mit einem höheren Rentenanspruch rechnen könnte. Bei der weitaus überwiegenden Anzahl würde sich keine Rentenerhöhung ergeben. In vielen Fällen müsste vielmehr statt einer jährlichen Anpassung mit einem Einfrieren des Zahlbetrages gerechnet werden.

Die Bundesregierung sieht daher keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf und hat keine Veranlassung daran zu zweifeln, dass dem Charakter des ZRBG im Rahmen der Wiedergutmachungsgesetze ausreichend Genüge getan wird.

6. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung der israelischen Sozialversicherung, es sei erforderlich, die Antragsfrist in § 3 Abs. 1 ZRBG um ein Jahr auf den 30. Juni 2004 zu verlängern?

   Wenn nein, welche Gründe sprechen gegen eine solche einjährige Verlängerung der Antragsfrist?

   Wenn nach Ansicht der Bundesregierung die Antragsfrist nicht verlängert werden sollte, besteht dann die Möglichkeit, eine Lösung in dem Sinn zu finden, dass der materielle Rechtsgedanke des § 44 SGB X auf die nach dem Ablauf der Frist eingehenden Anträge angewendet werden kann?

Die Bundesregierung sieht für die Verlängerung der Antragsfrist in § 3 Abs. 1 ZRBG um ein Jahr auf den 30. Juni 2004 keine Notwendigkeit.

Das ZRBG sieht vor, dass gegebenenfalls Rentenansprüche rückwirkend für die Zeit ab 1. Juli 1997 gezahlt werden, wenn der Antrag bis zum 30. Juni 2003 gestellt wurde. Diese Antragsfrist stellt jedoch keine Ausschlussfrist für einen Anspruch selbst dar. Wurde der Rentenantrag nach dem 30. Juni 2003 gestellt, wird die Rente mit dem Beginn des Antragsmonats gezahlt. Nach den allgemeinen Regeln des SGB VI erhöht sich bei nicht nach dem 65. Lebensjahr in Anspruch genommenen Renten der so genannte Zugangsfaktor um jährlich 6 Prozent. Rentenberechtigte mit Ghetto-Beschäftigungszeiten, denen eine rückwirkende Leistung nicht mehr gezahlt werden kann, weil sie den Antrag erst nach Ablauf der Antragsfrist gestellt haben, erhalten als Ausgleich eine um bis zu 36 Prozent höhere Rentenleistung, wenn die Rente ab Juli 2003 gezahlt wird. Bei einem späteren Rentenbeginn als Juli 2003 ergibt sich eine weitere Erhöhung des Zugangsfaktors.

Es besteht nach Auffassung der Bundesregierung daher auch keine Notwendigkeit, den Rechtsgedanken des § 44 SGB X auf die nach Ablauf der Frist eingehenden Anträge anzuwenden.

7. Wäre es aus Sicht der Bundesregierung angesichts der Anfang Juli 2003 stattfindenden Besprechung der Verbindungsstellen und der zuständigen Träger zum deutsch-israelischen Sozialversicherungsabkommen nicht sinnvoll, alle wesentlichen Fragen zwischen den Beteiligten vor Ablauf der Antragsfrist zu klären?

Wie schätzt die Bundesregierung vor diesem Hintergrund die Besorgnis der israelischen Sozialversicherung ein, dass allein zur Fristwahrung eine Vielzahl unbegründeter Anträge gestellt werden und bei späteren ablehnenden Entscheidungen der Rentenversicherungsträger die Enttäuschung der Betroffenen angesichts des Regelungsinhalts des Gesetzes möglicherweise zu für die deutsche Seite unerwünschten Reaktionen führen wird?

Alle wesentlichen Fragen im Zusammenhang mit dem ZRBG sind sowohl mit den Rentenversicherungsträgern und mit Interessenvertretern von Verfolgten, z. B. der Jewish Claims Conference, als auch während der Besprechung der Verbindungsstellen diskutiert worden. Der Ablauf der Antragsfrist für rückwirkende Leistungen spielte in diesem Zusammenhang nur eine untergeordnete Rolle, da die Frist, wie aus der Antwort zu Frage 6 hervorgeht, keine Ausschlussfrist darstellt und eine spätere Antragstellung zu einer Erhöhung der monatlichen Rente führt.

Hinsichtlich der Besorgnis, dass allein zur Fristwahrung eine Vielzahl unbegründeter Anträge gestellt werden, kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine Fristverlängerung zur Änderung des Antragsverhaltens führen würde.

8. Ist der Bundesregierung bewusst, dass bis zum späten Frühjahr 2003 aus technischen Gründen keine Rentenbescheide mit ZRBG-Zeiten ergangen sind, weil bei den Rentenversicherungsträgern erst ein entsprechendes Computerprogramm geschaffen werden musste?

Diese Aussage trifft für die Rentenversicherungsträger, die dem Arbeitskreis für Informationstechnologie (AKIT) angehören (alle Rentenversicherungsträger mit Ausnahme der BfA), nicht zu. Diese Rentenversicherungsträger haben bereits vor dem Frühjahr 2003, etwa ab Herbst 2002 Bescheide nach Artikel 1 ZRBG erteilt. Die BfA hat die technische Vorlaufzeit dafür genutzt, die Bearbeitung entsprechender Anträge bereits aufzunehmen und soweit wie möglich voranzubringen. Für ZRBG-Fälle, die vor dem Einsatz des maschinellen Berechnungsprogramms am 23. Mai 2003 bescheidreif waren, wurden realitätsnahe Vorschüsse gezahlt, so dass Berechtigte ihre Ansprüche nach dem ZRBG in der Regel nicht erst verspätet realisieren konnten.

9. Wie beurteilt die Bundesregierung die Einwände der israelischen Sozialversicherung gegen die aus deren Sicht restriktive Auslegung der Begriffe „aus freiem Willensentschluss“ bzw. „Entgelt“ in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ZRBG?

   Ist sichergestellt, dass die Rentenversicherungsträger das ZRBG einheitlich anwenden?

   Wenn ja, wie beurteilt die Bundesregierung die Einwände von Seiten Betroffener, wonach insbesondere die beteiligten Landesversicherungsanstalten als Träger der Arbeiterrentenversicherung die Vorschriften des ZRBG unterschiedlich auslegen?

Die Besorgnis, dass die Rentenversicherungsträger die Begriffe „eigener Willensentschluss“ und „Entgelt“ restriktiv oder unterschiedlich auslegen, wird von der Bundesregierung nicht geteilt.

Das ZRBG knüpft an die Rechtsprechung des BSG zu den Ghetto-Beschäftigungen an. Danach ist eine Unterscheidung notwendig zwischen Zwangsarbeit und freiem Beschäftigungsverhältnis, das durch die Merkmale „aus eigenem Willensentschluss zustande gekommen“ und „gegen Entgelt ausgeübt“ gekennzeichnet ist. Die Rentenversicherungsträger haben sich hierzu auf gemeinsame Grundsätze zur Anwendung des Artikels 1 ZRBG (Auslegungsfragen) verständigt, nach denen sie verfahren.

Weil es in den Ghettos beide Formen der Arbeit, d. h. die entgeltliche Beschäftigung und die Zwangsarbeit, gegeben hat, bedarf es einer Prüfung im Einzelfall. In diese Einzelfallprüfung werden selbstverständlich historische Erkenntnisse einbezogen. Angesichts des schweren Schicksals und des Alters der Betroffenen wird die mögliche Beweiserleichterung der Glaubhaftmachung ausgeschöpft. Es bleibt allerdings die unvermeidbare Folge einer individuellen Beweiswürdigung, dass vermeintlich gleichgelagerte Sachverhalte unterschiedlich beurteilt werden können.

10. Gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung eine Tendenz der Rentenversicherungsträger entgegen einem Urteil des Bundessozialgerichts zur Kinderarbeit, Anträge wegen des seinerzeit jugendlichen Alters der Betroffenen allgemein und insbesondere im Ghetto Lodz mit der Begründung abzulehnen, dass sie zu jung zum Arbeiten waren bzw. nicht bezahlt wurden, und wenn ja, wie beurteilt die Bundesregierung diese?

    Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass mit einer solchen Haltung ihr Verständnis zur Wiedergutmachung in Frage gestellt wird, weil nach historischen Erkenntnissen Kinder in Ghettos massenhaft als Beschäftigte eingestellt waren?

    Ist der Bundesregierung bekannt, dass die Unterlagen zum Ghetto Lodz im polnischen Staatsarchiv nicht vollständig erhalten sind und dass womöglich anstelle der Kinder die Erziehungsberechtigten Entgelt für deren Beschäftigung erhielten?

Das Gesetz sieht keine feste Altersgrenze vor. Die Rentenversicherungsträger prüfen daher in jedem Einzelfall im Rahmen der freien Beweiswürdigung, ob eine entgeltliche Beschäftigung aus freiem Willensentschluss vorgelegen hat.

Die Rechtsprechung des BSG zum Ghetto Lodz ist nach der Intention des Gesetzgebers „hinsichtlich der Trennung zur nicht versicherten Zwangsarbeit“ auch für die Feststellung von Ghetto-Beitragszeiten nach Artikel 1 ZRBG maßgeblich. Nach dieser Rechtsprechung kann eine nach Artikel 1 ZRBG relevante Beschäftigung bzw. ein Beschäftigungsverhältnis auch unter Berücksichtigung der menschenunwürdigen Zwangslage der Juden nur dann vorliegen, wenn zumindest Grundelemente eines aus beidseitigem freien Willensentschluss begründeten Arbeitsverhältnisses erkennbar sind. Nach diesen Maßstäben müssen auch Kinderarbeitseinsätze beurteilt werden, d. h. es ist festzustellen, ob der „freie“ Austausch von Arbeit und Lohn im Ansatz erkennbar ist. Dies kann allerdings nicht generell vermutet werden, weil für das Zustandekommen einer Beschäftigung aus eigenem Willensentschluss ein gewisses Lebensalter unerlässlich ist.

Der Bundesregierung ist in diesem Zusammenhang bekannt, dass Unterlagen zum Ghetto Lodz im polnischen Staatsarchiv nicht vollständig sind. Von der LVA Rheinprovinz wurden diesbezüglich grundsätzliche Erhebungen eingeleitet. Mit dem Staatsarchiv Lodz soll geklärt werden, von welchem Lebensjahr an Kinder zu Beschäftigungen herangezogen wurden, in welchen Funktionen sie tätig waren und wie die Entlohnung erfolgte.

Wenn allerdings – wie geschehen – Anträge nach dem ZRBG gestellt wurden, in denen die Betroffenen während des Ghetto-Aufenthaltes erst zwei Jahre alt waren, so mussten solche Anträge unter Hinweis auf das Lebensalter abgelehnt werden, weil die für eine Beschäftigung erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten bei Kindern in diesem Alter ganz offensichtlich nicht vorhanden sein konnten.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333